الأمم المتحدة

A/69/981–S/2015/500



Distr.: General
13 July 2015
Arabic
Original: English

الجمعية العامة
الدورة التاسعة والستون
البندان ١٣ و ١١٥ من جدول الأعمال
التنفيذ والمتابعة المتكاملان والمنسقان لنتائج المؤتمرات الرئيسية ومؤتمرات القمة التي تعقدها الأمم المتحدة في الميادين الاقتصادي والاجتماعي والميادين المتصلة بهما
متابعة نتائج مؤتمر قمة الألفية

مجلس الأمن
السنة السبعون

التزام حيوي ودائم: تنفيذ مبدأ المسؤولية عن الحماية

تقرير الأمين العام

موجز

يستعرض هذا التقرير الجهود المبذولة على مدى عشر سنوات للنهوض بمبدأ المسؤولية عن الحماية. ويؤكد مجدداً أهمية المبدأ على الدوام، سواء بوصفه تعبيراً عن الالتزام السياسي أم بوصفه توجيهاً لاتخاذ إجراءات لمنع ووقف الإبادة الجماعية، وجرائم الحرب، والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية. ويوجز أيضاً توافق الآراء الذي تبلور بشأن الإطار الثلاثي الركائز للتنفيذ الذي أُنشئ في عام ٢٠٠٩ (A/63/677)، والذي تطّور من خلال الحوارات السنوية التي تجري في الجمعية العامة.

ويُقيّم هذا التقرير مدى جهود التنفيذ وأثرها في إطار كل ركيزة من الركائز الثلاث للمبدأ، بما في ذلك الإجراءات التي اتخذتها الدول للتصديق على الصكوك القانونية ذات الصلة وبناء القدرات الوطنية على درء الجرائم الفظيعة؛ والمبادرات الدولية الرامية إلى مساعدة الدول في الوفاء بمسؤولياتها الأساسية عن الحماية؛ والجهود التي يبذلها المجتمع الدولي





100815 030815 15-11846 (A)



في سبيل الاستجابة لأزمات الحماية، مستخدماً في ذلك أدوات متنوعة. ويلي ذلك فرعٌ يُبيّن التغييرات الرئيسية الحاصلة على الساحة الدولية منذ عام ٢٠٠٥ والتي ستؤثر في ما يتخذ من إجراءات في المستقبل للنهوض بالمسؤولية عن الحماية.

ويُختتم التقرير بتحديد ست أولويات أساسية للمسؤولية عن الحماية على مدى العِقد المقبل، وهي على وجه التحديد: (١) الإعلان عن التزام سياسي على كل من الصعيد الوطني والإقليمي والدولي بحماية السكان من الجرائم الفظيعة؛ (٢) والارتقاء بالمنع إلى درجة يصبح فيها جانباً أساسياً من المسؤولية عن الحماية؛ (٣) وتوضيح الخيارات المتاحة للقيام باستجابة في الوقت المناسب وبطريقة حاسمة، وتوسيع نطاقها؛ (٤) ومعالجة احتمال التكرار؛ (٥) وتعزيز العمل الإقليمي لمنع الجرائم الفظيعة والاستجابة لها؛ (٦) وتعزيز الشبكات الدولية المتخصصة بمنع الإبادة الجماعية والمسؤولية عن الحماية.

أولاً – مقدمة

١ – على الرغم من التصريحات القائلة بأن ”هذا لن يتكرر أبداً“ التي أُطلقت عقب الفشل الذريع في منع ارتكاب الجرائم الفظيعة خلال القرن العشرين[١]، ثمة عدد كبير جدا من الأزمات التي نشهدها اليوم يتسم بأشكال من العنف تهز الضمير العالمي وتتحدى إنسانيتنا المشتركة. إذ تحدث حالياً في العديد من البلدان أفعال قد تشكل واحدة من جرائم الإبادة الجماعية، وجرائم الحرب والتطهير العرقي، والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية، بما فيها الأفعال التي تحدث في الجمهورية العربية الليبية، وجمهورية أفريقيا الوسطى، والجمهورية العربية السورية، وجمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وجنوب السودان، والسودان، والعراق، ونيجيريا، واليمن. وهناك مجموعة كبيرة من الحالات الأخرى التي تشكل انتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان أو القانون الإنساني الدولي وتنطوي على احتمال كبير بزيادة التصعيد، أو التي تتسم بالتطرف العنيف الذي يشكل تهديدا خاصا للأقليات الدينية والعرقية.

٢ – وتولّد هذه الحالات تحديات هائلة في ما يتعلق بالحماية. ففي الجمهورية العربية السورية، على سبيل المثال، قُتل ما يزيد عن ٠٠٠ ٢٢٠ شخص وجُرح ما يزيد عن مليون شخص منذ اندلاع النزاع؛ وشُرّد داخلياً ٧,٦ مليون شخص وأصبح ما يقارب عددهم ٤ ملايين شخص لاجئين[٢]. وفي جنوب السودان، هناك ما يزيد عن مليوني شخص من المشردين داخلياً واحتمى ما يقارب عددهم ٠٠٠ ١١٨ شخص داخل مواقع ”حماية المدنيين“ التابعة لبعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان[٣]. وينبغي لهذا النطاق المذهل من هذه المعاناة أن يجبر المجتمع الدولي على القيام بكل وضوح بتقييم عجزه البيّن ومضاعفة التزامه بحماية السكان المعرضين للخطر من أفظع الجرائم الدولية.

٣ – وقد اعترفت الدول الأعضاء بضرورة منع ووقف الجرائم الفظيعة عندما اعتمدت مبدأ المسؤولية عن الحماية في مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥. فقد أكد رؤساء الدول

(١) يستخدم هذا التقرير عبارة ”الجرائم الفظيعة“ كي يشير فيها إلى الأعمال الأربعة المحددة في الفقرة ١٣٨ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي. وتعتبر الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية جرائم بموجب القانون الجنائي الدولي؛ ومع أن التطهير العرقي ليس معرّفا كجريمة في حد ذاته، فإنه يشمل الأعمال التي تشكل عادة واحدة من تلك الجرائم، وبخاصة الإبادة الجماعية والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية.

(٢) النشرة الصحفية الصادرة عن الأمم المتحدة في ١٢ آذار/مارس ٢٠١٥، وهي متاحة على الرابط التالي: www.un.org/press/en/2015/sgsm16588.doc.htm.

(٣) تقرير الأمين العام عن جنوب السودان، الفقرة ٢٠ من الوثيقة S/2015/296.

والحكومات مسؤوليتهم الرئيسية عن حماية سكانهم من الإبادة الجماعية، وجرائم الحرب، والتطهير العرقي، والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية، وقبلوا تسنّم مسؤولية جماعية لمساعدة بعضهم بعضاً في الوفاء بهذه المسؤولية. وأعلنوا أيضاً عن استعدادهم لاتخاذ إجراءات حاسمة وفي الوقت المناسب، وفقاً لميثاق الأمم المتحدة وبالتعاون مع المنظمات الإقليمية ذات الصلة، حسب الاقتضاء، إذا ما عجزت السلطات الوطنية بشكل بيِّن عن حماية سكانها.

٤ - وقد حان الوقت لاستعراض الجهود المبذولة للوفاء بهذا الالتزام. ويُقيّم هذا التقرير أنشطة النهوض بالمسؤولية عن الحماية المضطلع بها على مدى السنوات العشر الماضية، ويحدد التحديات القائمة في مجال تنفيذ المبدأ، ويوضح ست أولويات أساسية لتوجيه العمل الهادف إلى منع ارتكاب الجرائم الفظيعة والاستجابة لها في العِقد المقبل.

٥ - وقد أُعيد تأكيد ما تتسم به المسؤولية عن الحماية من أهمية عدة مرات بعد انعقاد مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥. فقد اعتمد مجلس الأمن ٣٠ قراراً وأصدر ستة بيانات تشير كلها الى المسؤولية عن الحماية، وتم الإعراب في السنوات الأخيرة عن تأييد المبدأ وتأييد المستشار الخاص المعني بمنع الإبادة الجماعية، والمستشار الخاص المعني بالمسؤولية عن الحماية[٤]. وفي العديد من القرارات التي أجاز فيها المجلس إنشاء عمليات للأمم المتحدة لحفظ السلام، شدّد على ضرورة دعم السلطات الوطنية في الاضطلاع بمسؤوليتها عن الحماية[٥]. وواصلت الجمعية العامة النظر في هذا المبدأ، فأَجرت مناقشة رسمية، وعقدت ستة حوارات تفاعلية غير رسمية سنوية. واعتمد مجلس حقوق الإنسان ١٣ قراراً يشير فيها بوضوح إلى المسؤولية عن الحماية، بما فيها ثلاثة قرارات تتعلق بمنع الإبادة الجماعية، وتسعة قرارات تتعلق بحالات خاصة ببلدان معينة. وعلى الصعيد الإقليمي، اعتمدت المفوضية الأفريقية المعنية بحقوق الإنسان والشعوب قرارا بشأن تعزيز المسؤولية عن الحماية في أفريقيا[٦]، وأوصى البرلمانُ الأوروبي الاتحادَ الأوروبي بالتنفيذ الكامل لمبدأ المسؤولية عن الحماية[٧].

---

(٤) انظر على وجه الخصوص قرارَي مجلس الأمن ٢١٥٠ (٢٠١٤)، و ٢١٧١ (٢٠١٤).

(٥) انظر على سبيل المثال قرارات مجلس الأمن ١٩٧٥ (٢٠١١)، و ١٩٩٦ (٢٠١١)، و ٢٠٨٥ (٢٠١٢)، و ٢١٢١ (٢٠١٣).

(٦) انظر قرار المفوضية: ACHPR/Res.117 (XXXXII) 07.

(٧) توصية البرلمان الأوروبي المؤرخة ١٨ نيسان/أبريل ٢٠١٣ (P7_TA(2013)0180).

٦ - وقد حدَّدت تقاريري السنوية عن المسؤولية عن الحماية إطاراً للتنفيذ يستند إلى ثلاث ركائز تتمتع بوزن متساو، وتعزز بعضها بعضا[٨]. فالركيزة الأولى تعالج كيف تستطيع الدول الوفاء بمسؤوليتها الرئيسية عن حماية سكانها[٩]. وتبين الركيزة الثانية المسؤولية الجماعية على عاتق المجتمع الدولي بتشجيع الدول ومساعدتها على الوفاء بمسؤوليتها عن الحماية[١٠]. وتوضح الركيزة الثالثة الخيارات المتاحة للاستجابة في الوقت المناسب وبطريقة حاسمة[١١]. وقدّمتُ أيضاً توجيهات بشأن الإنذار المبكر وتقييم احتمال وقوع جرائم فظيعة[١٢]، ودور الترتيبات الإقليمية ودون الإقليمية[١٣]. ونتيجة لذلك، تبلور توافق في الآراء بشأن الجوانب الأساسية لهذا الإطار، بما في ذلك الحاجة إلى تحديد أولويات المنع، والاستفادة من مجموعة كاملة من التدابير الدبلوماسية والسياسية والإنسانية، والنظر في استخدام القوة العسكرية فقط كملاذ أخير، وضمان تنفيذ المسؤولية عن الحماية وفقا لميثاق الأمم المتحدة وغيره من المبادئ المعمول بها في القانون الدولي.

٧ - ويسري توافق الآراء هذا على جميع المناطق. ويتضح من الأحداث التي وقعت خلال العِقد الماضي أن الجدل الدائر حول وجود ظروف وطنية محددة، لا يلغي الالتزامات العالمية الطابع بحماية السكان من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية. و لم يعد هناك أي شك في أن حماية السكان من الجرائم الفظيعة هي مسؤولية وطنية ومسؤولية دولية، على حد سواء.

٨ - وعلى مدى السنوات العشر الماضية، استجاب المجتمع الدولي لحالات تنطوي على احتمالات عالية بوقوع جرائم فظيعة أو لحالات تكرارها باستمرار. وقد حققت تلك الاستجابات بعض النجاحات الملحوظة. فقد ساعد تضافر الجهود الدولية في غينيا، وقيرغيزستان، وكوت ديفوار، وكينيا في تفادي تكرار وقوع الجرائم الفظيعة. بيد أن الجهود الدولية فشلت في حالات أخرى في توفير الحماية الكافية. وتُمثّل حالتا تفجّر العنف الطائفي

(٨) انظر تقرير الأمين العام عن تنفيذ مبدأ المسؤولية عن الحماية A/69/677.

(٩) انظر تقرير الأمين العام عن تنفيذ مبدأ المسؤولية عن الحماية: مسؤولية الدولة والمنع A/67/929-S/2013/399.

(١٠) انظر تقرير الأمين العام عن "الوفاء بمسؤوليتنا الجماعية: المساعدة الدولية والمسؤولية عن الحماية A/68/947–S/2014/449".

(١١) انظر تقرير الأمين العام عن الاستجابة في الوقت المناسب وبطريقة حاسمة (A/66/874-S/2012/518).

(١٢) انظر تقرير الأمين العام عن الإنذار المبكر، والتقييم، والمسؤولية عن الحماية A/64/864.

(١٣) انظر تقرير الأمين العام عن دور الترتيبات الإقليمية ودون الإقليمية في تنفيذ مبدأ المسؤولية عن الحماية (A/65/877-S/2011/393)

في جمهورية أفريقيا الوسطى، وجنوب السودان إخفاقات كبيرة في منع وقوع الجرائم الفظيعة، حتى وإن حاولت الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية التخفيف من حجم الأزمات من خلال توفير الحماية للسكان الضعفاء. ولم يُثبِت العمل الدولي أي فعالية في معالجة الوضع في جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية، بالرغم من النتائج التي توصلت إليها لجنة التحقيق، ومفادها أن انتهاكات منهجية وجسيمة لحقوق الإنسان ترتكب على نطاق واسع في البلد وتنطوي في كثير من الحالات على جرائم مرتكبة ضد الإنسانية[١٤]. وفي الجمهورية العربية السورية، والعراق، أدى صعود الدولة الإسلامية في العراق والشام (ISIL) وغيرها من الجماعات المتطرفة العنيفة إلى زيادة في وقوع الجرائم الفظيعة وإلى استهداف الأقليات الدينية بشكل متعمد[١٥]. وقد أسفرت النزاعات الدائرة في اليمن، وفي قطاع غزة من الأرض الفلسطينية المحتلة عن أعداد كبيرة من الضحايا المدنيين، مما أثار القلق حول استخدام جميع الأطراف للقوة بشكل عشوائي واحتمال ارتكاب جرائم حرب.

٩ - وقد أثار تنفيذ المسؤولية عن الحماية أيضا أسئلة عملية هامة، لا سيما في ما يتعلق بالاستجابة في الوقت المناسب وبطريقة حاسمة. فالتدخل في ليبيا الذي أذِن به مجلس الأمن في قراره ١٩٧٣ (٢٠١١) ولّد مناقشات حول متى وكيف ينبغي اللجوء إلى القوة لأغراض الحماية، وأثار مخاوف لدى بعض الدول الأعضاء بشأن سوء استخدام هذا المبدأ. وذكّر أيضا الجهات الفاعلة بالحاجة الماسة إلى النظر في نوع الدعم المستمر الذي قد يلزم توفيره بعد استخدام القوة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن عدم قدرة المجتمع الدولي على الاستجابة بفعالية للأزمة المستمرة في الجمهورية العربية السورية أدى بالبعض إلى التساؤل عن فائدة هذا المبدأ في الحث على اتخاذ عمل في الحالات الصعبة جدا. وقد ساهمت هاتان الأزمتان أيضا في إيجاد سوء فهم أوسع نطاقاً مفاده أن المسؤولية عن الحماية معنية في المقام الأول باتخاذ تدابير قسرية.

١٠ - ولا ينبغي لهذا السجل أن يثبط عزمنا على الارتقاء إلى مستوى المسؤوليات التي التزمت بها الدول الأعضاء في عام ٢٠٠٥. فتطور مبدأ المسؤولية عن الحماية يوضح في واقع الأمر لماذا يبقى هذا المبدأ مورداً حيوياً لمنع ووقف الإبادة الجماعية، وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية.

(١٤) تقرير لجنة التحقيق في انتهاكات حقوق الانسان في جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية، الفقرة ٢٤ من الوثيقة A/HRC/25/63.

(١٥) بيان بشأن الحالة في سورية أدلى به كل من المستشار الخاص المعني بمنع الإبادة الجماعية، والمستشار الخاص المعني بالمسؤولية عن الحماية، والمقرر الخاص المعني بقضايا الأقليات، والمقرر الخاص المعني بحرية الدين والمعتقد (١٢ حزيران/يونيه ٢٠١٥)؛ متاحة على الرابط التالي: www.ohchr.org.

١١ - أولا، يَقصُر النطاقُ الضيق للمبدأ، على النحو المبين في الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥، المسؤوليةَ عن الحماية على أخطر الجرائم الدولية فقط. فالغرض الأساسي من المسؤولية عن الحماية هو سدّ الفجوة بين التزامات الدول بموجب الصكوك القانونية، مثل اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها، واتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩، من جهة، وخضوع السكان باستمرار للعنف والإرهاب الناجمين عن الجرائم الفظيعة، من جهة أخرى.

١٢ - ثانيا، تُعدُّ المسؤولية عن الحماية توضيحا مرحبا به للمعايير والمسؤوليات المتعلقة بالحماية التي تركز على الفئات الضعيفة من السكان وتعزز في الوقت نفسه سيادة الدولة. وهي تستند إلى الاقتناع بأن سيادة الدولة تتعزز من خلال زيادة الفعالية في مجال حماية السكان من الجرائم الفظيعة. ومن ثم تكون المسؤولية عن الحماية وسيادة الدولة حليفتين لا خصمين.

١٣ - ثالثاً، تضع الفقرتان ١٣٨ و ١٣٩ من نتائج مؤتمر القمة العالمي (انظر قرار الجمعية العامة ٦٠/١) قيودا كبيرة على الإجراءات الانفرادية. وقبل عشر سنوات، أكد رؤساء الدول والحكومات على أن أفعال الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية لم يعد من الممكن اعتبارها مسائل تهم الشأن المحلي فحسب. ولكنهم أرادوا في الوقت نفسه تجنب احتمال إساءة استخدام المبدأ. وتوافق الآراء الذي صيغ بعناية وتقوم عليه المسؤولية عن الحماية، يتصدى لهذه الشواغل بإقامة شراكة للحماية فيما بين الدول والجهات الفاعلة الدولية. وهو يوفر إطارا للعمل على حماية السكان يعزز المسؤوليات القائمة التي تضطلع بها الدولة، وتنظمه أحكام الأمن الجماعي في الفصول السادس والسابع والثامن من ميثاق الأمم المتحدة، ويقْصر استخدام التدابير القسرية على الإجراءات التي يأذن بها مجلس الأمن. وبذلك، تظل المسؤولية عن الحماية مبدأ حيويا لتشجيع العمل على الصعيدين الوطني والدولي من أجل منع الجرائم الفظيعة والاستجابة لها وفقا للقانون الدولي.

ثانيا - إلزامية التنفيذ

١٤ - تمر المسؤولية عن الحماية بنقطة تحول هامة. وأرحب بالتحسينات التي أدخلت خلال سنوات العقد الماضي وقللت إلى حد كبير من نقاط المناقشة المفاهيمية المتعلقة بالمبدأ، ووجهت الانتباه من جديد إلى المسائل المرتبطة بالتنفيذ الفعال. وهناك حاجة ملحة إلى هذا التركيز الجديد. وسيساعد تحويل الحديث من النظري إلى العملي على كفالة محافظة المسؤولية عن الحماية على النوعية التي يُطمح إليها. و لم يصمم المبدأ لكي يكون مريحا للدول

الأعضاء والجهات الفاعلة الأخرى. بل يكمن الغرض منه وقيمته في أنه يدفعنا جميعا إلى بذل المزيد من الجهد وتحسين مستوى الإنجاز. وقد أيد رؤساء الدول والحكومات نتائج مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ لاعتقادهم بأن الوضع الراهن غير مقبول. وبينما نمضي نحو العقد القادم، يجب ألا تصرفنا الرغبة في الرد على كل انتقاد محتمل عن الهدف الجوهري.

١٥ - وهناك حجج قوية للغاية تدعم تسريع التنفيذ. فالإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية تمثل إهانة بالغة للإنسانية، ولجوهر كرامة البشر. وتؤدي الجرائم الفظيعة إلى تفاقم احتياجات الحماية الأوسع نطاقا، وتحوِّل الأزمات القائمة إلى حالات طوارئ إنسانية أشد، وتهيئ ظروفا تلحق الضرر بوجه خاص بالفئات الضعيفة مثل النساء والأطفال. وقد تمثل هذه الأفعال أيضا تهديدا خطيرا للسلام والأمن الدوليين، لأن الحالات التي تنطوي على الجرائم الفظيعة يمكن أن تولد عدم استقرار دائم، سواء ضمن الحدود القطرية أو عبر تلك الحدود. وكثيرا ما تؤدي هذه الجرائم إلى تضخيم مصادر النزاعات وتحد من إمكانات الحل السلمي للأزمات، وتنتج تدفقات كبيرة من اللاجئين والنازحين داخليا، كما تؤدي إلى زعزعة استقرار البلدان المجاورة.

١٦ - وتُسفر الجرائم الفظيعة عن خسائر فادحة وتترتب عليها آثار طويلة الأمد. وتبين التجارب المريرة على مدى العقود الماضية كيف يؤدي ارتكاب العنف على أساس هوية الضحايا إلى تدمير نسيج المجتمعات، وكيف تنتقل الآثار المترتبة على هذا العنف من جيل إلى جيل. فهو يقوض عمليات الحكم، ويؤدي إلى انتكاسات شديدة في التنمية الاقتصادية، ويخلق متطلبات جديدة للمساعدة الدولية، ويخلف ندوبا دائمة تعيق الجهود الرامية إلى بناء السلام. وفي هذا الوقت الذي تشكل فيه الأزمات الحالية ضغطا شديدا على قدرات الاستجابة الدولية، من المهم للغاية أن تقوم الدول الأعضاء وسائر الجهات الفاعلة الدولية بتخصيص المزيد من الطاقات والموارد للحماية الفعالة، وتعمل على تسريع الجهود الرامية إلى وضع حد لاستمرار ارتكاب هذه الجرائم.

ثالثا - تفعيل الركائز الثلاث

١٧ - لدى إعداد هذا التقرير، جمع المستشار الخاص المعني بالمسؤولية عن الحماية موجزا للممارسات العملية، استنادا إلى المساهمات الواردة من الدول الأعضاء، والمنظمات الإقليمية والمجتمع المدني، وذلك لاستخدامها كمورد عام فيما يتعلق بتنفيذ المسؤولية عن الحماية حتى

هـذا التـاريخ[١٦]. وتـبين الصـورة العامـة تَقـدّم الجهـود المبذولـة علـى جبـهات متعـددة. فقـد تحسنت بشكل ملحوظ قـدرات الجهـات الفاعلـة في مجـال تحديـد عوامـل الخطـر فيمـا يتعلـق بـالجرائم الفظيعـة وفي وضـع اسـتراتيجيات لمنعهـا والاسـتجابة لهـا. وفي الوقـت نفسـه، هنـاك حاجـة ماسـة إلى اتخـاذ إجـراءات أكثـر اسـتدامة وتحديـدا للهـدف تتصـدى لمصـادر المخـاطر الرئيسية وتبني آليات أكثر فعالية لحماية السكان.

ألف – الركيزة الأولى: مسؤوليات الدولة في مجال الحماية

١٨ – يشدد توافق الآراء الحكومي الدولي الذي تم التوصل إليه في عـام ٢٠٠٥ علـى تحمـل كـل دولـة للمسـؤولية الأساسية عـن حمايـة سـكانها. وبالتـالي، تعتمـد الركيـزة الأولى المتعلقـة بالمسؤولية عن الحماية على الالتزامـات القائمـة الـتي تتحملـها الدولـة، لكنـها تسـعى أيضـا إلى تعزيز الامتثال لتلك الالتزامـات بموجـب القـانون الـدولي لحقـوق الإنسـان، والقـانون الإنسـاني الدولي والقانون الجنائي والقانون الـدولي للاجئين. وتمثـل أيضـا اعترافـا بـأن المصـادر الرئيسـية للقدرة على مواجهة الجرائم الفظيعة تكمن داخل الدول والمجتمعات نفسها.

تعزيز المشاركة في الصكوك القانونية الأساسية

١٩ – كـان أول النـواحي المشـجعة في مجـال التنفيـذ اتخـاذ عـدد مـن الـدول إجـراءات لكـي تصبح أطرافـا في الصكوك القانونيـة ذات الصـلة بمواضـيع الإبـادة الجماعيـة، وجـرائم الحـرب، والتطهير العرقـي، والجـرائم المرتكبـة ضـد الإنسـانية[١٧]. وقـام بعضـها بتنفيـذ هـذه الالتزامـات القانونية على الصعيد الـوطني مـن خـلال تنقيح القـانون الجنـائي، أو بوضـع تـدابير عمليـة مـن أجل تنفيذ هذه الصكوك القانونية بفعالية أكـبر. وكـان مـن المهـم بوجـه خـاص تنفيـذ التـدابير الوطنية التي تضـمن أنـه مـا مـن أحـد فـوق القـانون، مثـل إزالـة العقبـات الـتي تعتـرض مقاضـاة مـوظفي الدولـة المتـهمين بارتكـاب جـرائم خطـيرة، وتعزيـز الالتزامـات القانونيـة المترتبـة علـى قوات الأمن والشرطة.

(١٦) يمكـن الاطـلاع علـى مـوجز الممارسـات العمليـة (باللغـة الإنكليزيـة) علـى الـرابط التـالي: www.un.org/en/preventgenocide/adviser/.

(١٧) تشـمل هـذه الصـكوك اتفاقيـة منـع جريمـة الإبـادة الجماعيـة والمعاقبـة عليهـا؛ واتفاقيـات جنيـف لعـام ١٩٤٩ والبروتوكـولين الإضـافيين الملحقـين بهـا؛ واتفاقيـة مناهضـة التعـذيب وغـيره مـن ضـروب المعاملـة أو العقوبـة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينـة؛ والاتفاقيـة الدوليـة للقضـاء علـى جميـع أشـكال التمييـز العنصـري؛ والاتفاقيـة المتعلقـة بمركـز اللاجـئين وبروتوكـول عـام ١٩٦٧ الملحـق بهـا؛ ونظـام رومـا الأساسـي للمحكمـة الجنائيـة الدوليـة؛ ومعاهـدة تجـارة الأسـلحة؛ واتفاقيـة الاتحـاد الأفريقـي لحمايـة ومسـاعدة المشـردين داخليـاً في أفريقيـا (اتفاقية كمبالا).

٢٠ - ولكن التقدم المحرز في الانضمام إلى المعاهدات، لا يزال متفاوتا، ويتأخر على نحو غير مقبول في بعض الحالات. ويساورني القلق لأن ٤٨ دولة من الدول الأعضاء لم تصبح أطرافا في اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها. وهناك ٢٨ دولة من الدول الأعضاء لم تصبح بعد أطرافا في أحد البروتوكولين الأول والثاني الملحقين باتفاقية جنيف أو في كليهما، الأمر الذي يمثل نقصا بالغ الأهمية في السياق الراهن بالنظر إلى الأهمية البالغة للأحكام التي يتضمنانها فيما يتعلق بتوسيع نطاق التزامات الحماية ليشمل حالات النزاع المسلح الدولية وغير الدولية. وثمة ثغرات واضحة للعيان أيضا فيما يتعلق بالعدالة الجنائية الدولية. فهناك ٧٢ دولة من الدول الأعضاء ليست بعد أطرافا في نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، وبعض الأطراف في النظام الأساسي لم تف دائما بالتزاماتها. وفي حالات أخرى، تبقى الاختلافات قائمة بين الولايات المحلية والولايات الدولية فيما يتعلق بكيفية التحقيق في الجرائم الفظيعة وإصدار العقوبات بشأنها. وليس إنهاء الإفلات من العقاب مسألة اختيارية أو قابلة للتفاوض. فالمساءلة لا تساهم فقط في منع تكرار الجرائم الفظيعة بل تقوّي أيضا المؤسسات الوطنية وتجعلها أكثر شرعية.

بناء القدرات الوطنية على منع الجرائم الفظيعة

٢١ - تعمل هياكل الدولة الفعالة والشرعية والقابلة للمساءلة على تحقيق الهدف المتمثل في منع وقوع الجرائم الفظيعة، ولا سيما عن طريق إيجاد الحلول لمصادر التوتر في مرحلة مبكرة. ويتسم بأهمية خاصة وجود التدابير الدستورية والتدابير القانونية الأخرى التي ترسخ ثقافة احترام التنوع، ووجود النظم القضائية الفعالة التي تلبي احتياجات المواطنين، والسياسات العامة التي تعالج أنماط عدم المساواة، والقدرات اللازمة للتصدي للتحريض على العداوة والعنف. وقد عانت الأغلبية الساحقة من ضحايا الجرائم الفظيعة من الحرمان والتمييز، سواء أكان ذلك على أساس العرق أو الأصل الإثني أو الدين أو المعتقد أو الرأي السياسي وغيره من الآراء أو نوع الجنس أو الميل الجنسي أو الفئة أو الطبقة.

٢٢ - وعلى الرغم من أن الدول الأعضاء تعترف اليوم بمسؤوليتها الأساسية عن الحماية، فالعديد منها لم يضع أولوية للسياسات الرامية إلى بناء القدرة الوطنية على منع الجرائم الفظيعة[١٨]. وقد يتطلب ذلك مبادرات جديدة. ومن الأمثلة على ذلك اللجنة الإقليمية المنبثقة من المؤتمر الدولي المعني بمنطقة البحيرات الكبرى والمعنية بمنع وقوع جريمة الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية وجميع أشكال التمييز ومعاقبة

(١٨) A/67/929-S/2013/399، الفقرات ٣٥-٤٨.

مرتكبيها – وهي مجهود إقليمي يهدف إلى تعزيز القدرات الوطنية في مجال تقييم مخاطر وقوع جرائم فظيعة، وحشد الاستجابة المبكرة لها. وفي حالات أخرى، يستتبع ذلك تعزيز آليات الحوار بين الطوائف بطرق تؤدي إلى الجمع بين الدول والجهات الفاعلة من غير الدول، وذلك بوسائل منها إتاحة دور بارز للزعماء المجتمعيين والزعماء الدينيين والمنظمات النسائية. ولكن في معظم الحالات، يعني إعطاء الأولوية للحماية أن تكفل برامج الحماية الحالية التصدي الصريح لمخاطر وقوع جرائم فظيعة عن طريق تشجيع الشمولية، ومكافحة الإيديولوجيات الإقصائية، واتخاذ الإجراءات بسرعة وحزم من أجل المعاقبة على انتهاكات القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي.

٢٣ – وأخيرا، فمن المثير للقلق أن تشهد بعض السياقات الوطنية تراجعا عن حماية حقوق الإنسان واحترام القانون الإنساني الدولي والقانون الدولي للاجئين. ومن أجل تبرير نقض الالتزامات القانونية، تشير الحكومات إلى ظروف استثنائية، مثل التهديدات الإرهابية، والاحتجاجات والتمرد، أو ضغوط الهجرة. ولكن المسؤولية عن الحماية تشمل جميع السكان في جميع الظروف وفي جميع الأوقات. ومن المهم بوجه خاص أن تفي الجهات الفاعلة الوطنية بالتزاماتها القانونية القائمة خلال فترات الأزمات. وفي عدد من حالات التراع المسلح المعاصرة، لم توفر الأطراف المتحاربة الحماية للمدنيين من آثار الأعمال العدائية، بل تعمدت استهداف المدنيين أو وضعت عقبات خطيرة تحول دون إيصال الإغاثة الإنسانية لهم. وعلى الدول الأعضاء أن تدين بشدة حالات التقاعس هذه التي لا تمتثل لأبسط مبادئ القانون الإنساني الدولي. ويجب عليها التشديد على أن حرمان المدنيين تعسفا من وصول المساعدات الإنسانية إليهم ومن المواد التي لا غنى عنها لبقائهم على قيد الحياة، بما في ذلك حرمانهم منها بتعمّد عرقلة إمدادات الإغاثة ووصولها، يشكل انتهاكا للقانون الإنساني الدولي.

توسيع مراكز التنسيق الوطنية وتقديم الدعم لها

٢٤ – كان من التطورات الواعدة بشكل خاص التي حصلت في العقد الماضي إنشاء مراكز تنسيق في الدول الأعضاء بهدف إدماج جانب يتناول الجريمة الفظيعة في السياسات الوطنية. ولا تقتصر أهمية هذه ”المقرات“ الوطنية المعنية بالمسؤولية عن الحماية – والتي أصبحت تشمل الآن ربع أعضاء الأمم المتحدة – على المساعدة في زيادة الوعي بالمبدأ وتنسيق السياسات داخل الحكومة فحسب، ولكنها توفر أيضا منطلقا للمناقشات بين الدول الأعضاء. وتعمل الشبكات على تشجيع ”مجتمع يحافظ على الالتزام“ وتعمل كمستودعات حيوية للخبرات.

٢٥ - ويجب أن تصبح شبكات مراكز التنسيق شبكات عالمية بالفعل من ناحية عضويتها من أجل تبادل الدروس المستفادة بين المناطق على نحو أكثر ثراء. ويجب أن تحصل مراكز التنسيق ذاتها على الموارد والسلطات المؤسسية اللازمة التي تمكنها من ضمان تمتع هدف منع الجريمة الفظيعة والاستجابة لها بالتأييد على نطاق واسع، ليس فقط من الإدارات والوكالات الحكومية المختلفة، بل أيضا من جانب طائفة أوسع نطاقا من الجهات الفاعلة المجتمعية. وستساعد هذه العملية على إنشاء هياكل أساسية تدوم طويلا من أجل المنع والحماية، وبالتالي ضمان قدر أكبر من الاتساق والاستدامة في كيفية وفاء الدول بمسؤوليتها عن الحماية.

باء - الركيزة الثانية: المساعدة الدولية وبناء القدرات

٢٦ - بات لدى الدول الأعضاء الآن فهم أكبر لعوامل الخطر التي قد تؤدي إلى وقوع الجرائم الفظيعة وللسبل التي يمكن بها أن تساعد كل منها الأخرى على التخفيف من حدة تلك العوامل. وتُبذل أيضا جهود مشجعة في سبيل تكييف أشكال الدعم الدولي الحالية بما يمكّن من التصدي بشكل أفضل لعوامل الخطر التي قد تؤدي إلى وقوع جرائم فظيعة. ويدعم المجتمع المدني إحراز هذا التقدم ببذل جهود الدعوة وإسداء المشورة التقنية، بسبل منها استحداث آليات للإنذار المبكر وتوفير برامج تدريبية محددة الأهداف. غير أن هذه الخطة لم تُعتمد بعد اعتمادا منسقا أو واسع النطاق.

٢٧ - ويقتضي إدماج منظور الجرائم الفظيعة في منع نشوب النزاعات، والتعاون الإنمائي، وحفظ السلام، وبناء السلام، إجراء أربعة تحولات رئيسية في محور التركيز. أولها، فهم مختلف السياقات التي تُرتكب فيها جرائم الإبادة الجماعية، وجرائم الحرب، وجرائم التطهير العرقي، والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية. فرغم أن مُعظم الجرائم الفظيعة يُرتكب في سياق نزاع مسلح، دوليا كان أم مدنيا، فإن بعضها يُمكن أن يُرتكب أيضا خارج ذلك السياق أو في المرحلة السابقة لنشوب النزاع. وثانيها، التحول إلى تحليل المخاطر الذي يُركز، في آن واحد معا، على المخاطر التي تهدد فئات سكانية بعينها، غالبا بسبب هويتها، وعلى الدوافع والفرص والوسائل التي يُحتمل أن يستغلها أشخاص لارتكاب أعمال عنف منهجي. وثالثها، القدرة على تكييف أنواع محددة من الدعم وإعطائها الأولوية، مثل الجهود الرامية إلى تشجيع الحوار بين الطوائف، عندما يكون هناك ما يدل على وجود خطر متزايد بشن أعمال عنف ضد فئات معينة من السكان. وبوجه أعم، يجب أن تكون المساعدة مصممة بما يكفل أنها لن تؤدي إلى مفاقمة التمييز القائم أو إلى تعزيز استمرار أنماط التفاوت. وأخيرا، يتطلب منع وقوع الجرائم الفظيعة رصد النزاعات الدائرة رصدا مستمرا لتحديد التغيرات التي تطرأ

على ديناميالها والتي قد تؤدي بالأطراف الفاعلة من جانبي النزاع المسلح إلى ارتكاب جرائم فظيعة.

التشجيع

٢٨ - رغم وجود دلائل كثيرة على أن الحوار والدبلوماسية الوقائية يؤديان دورا هاما في تشجيع الدول على الوفاء بمسؤوليتها عن الحماية، فإن المجتمع الدولي ما زال لا يستثمر استثمارا منهجيا وكافيا في هاتين الأداتين. وعلى نحو ما أوصى به الفريق المستقل الرفيع المستوى المعني بعمليات السلام، يجب على الدول الأعضاء أن تقدم دعما أكثر اتساقا، من الناحيتين السياسية والمالية، بالموارد التي يمكنها أن تعزز منع العنف، بما في ذلك المبعوثون الخاصون والوسطاء وعمليات حفظ السلام والمكاتب الإقليمية[١٩]. والانخراط المبكر أكثر إقناعا على الأرجح من مناشدات ضبط النفس التي تأتي بعد أن تكون الأطراف الفاعلة قد عزمت أمرها على سلوك طريق المواجهة والتهلكة.

٢٩ - ويمكن للهيئات الحكومية الدولية التابعة للأمم المتحدة أن تضطلع أيضا بدور أكثر فعالية في تشجيع الدول على حماية سكانها. ويمكن لمجلس الأمن، تمشيا مع الالتزام الذي أعرب عنه في القرار ٢١٧١ (٢٠١٤)، أن يستخدم أساليب العمل المتبعة للنظر في أقرب مرحلة ممكنة في الأخطار التي تنذر بوقوع جرائم فظيعة، بوسائل منها طلب إحاطات إعلامية من المستشارَين الخاصَين المعنيين بمنع الإبادة الجماعية والمسؤولية عن الحماية، ودعم العمليات الوقائية التي تنشرها الأمم المتحدة، وإيفاد بعثاته الميدانية. ويمكن للجنة بناء السلام أيضا أن تشجع الدول الأعضاء على أن تدمج تحليل مخاطر وقوع الجرائم الفظيعة وسُبل التصدي لها في استراتيجيات بناء السلام، وأن توفر الدعم للبرامج ذات الصلة ببناء القدرات والمساعدة التقنية، وإقامة تعاون أوثق مع المستشارَين الخاصَين المعنيين بمنع الإبادة الجماعية والمسؤولية عن الحماية، وأن تستخدم قدراتها الاستشارية لتنذر مجلس الأمن باحتمال وقوع جرائم فظيعة.

٣٠ - وتوفر الهيئات الدولية لحقوق الإنسان شكلا هاما آخر من أشكال التشجيع التي يمكن أن تساعد على تخفيف الحساسيات السياسية التي كثيرا ما تحول دون المساعي الرامية لمنع نشوب النزاع في مرحلة مبكرة. فمجلسُ حقوق الإنسان، والمكلفون بولايات في إطار الإجراءات الخاصة، ولجانُ التحقيق، كلها جهات أشارت إلى المسؤولية عن الحماية في

---

(١٩) تقرير الفريق المستقل الرفيع المستوى المعني بعمليات السلام بشأن توحيد قوانا من أجل السلام: السياسة والشراكة والناس (انظر A/70/95-S/2015/446)، الفقرات من ٦٥ إلى ٧٩.

السنوات الأخيرة كمبدأ مرجعي لعملها. بيد أن الفرص متاحة لإدراج عوامل الخطر المؤدية إلى وقوع الجرائم الفظيعة، والجهود الوطنية الكفيلة بالتصدي لها، بشكل منهجي أكثر في عملية الاستعراض الدوري الشامل، وفي التقارير المتعلقة بحالة حقوق الإنسان وفي أعمال الهيئات المنشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان. وسيحسن توسيع نطاق هذا الشكل من أشكال التشجيع الربط بين المداولات التي تجري في نيويورك وجنيف، وهو ما سيكفل اتباع نهج أشمل وأكثر اتساقا في مختلف هيئات الأمم المتحدة. وينبغي للآليات الإقليمية لحقوق الإنسان أن تنظر أيضا في إدراج منع وقوع الجرائم الفظيعة في آلياتها الخاصة بالتقييم والاستعراض من قِبَل الأقران.

بناء القدرات

٣١ - لقد حَددتُ سبع قدرات خاصة تؤدي دورا هاما في التخفيف من خطر وقوع جرائم فظيعة[٢٠]. ويسلط موجز الممارسات الضوء على أمثلة واعدة للدعم الذي يقدمه المجتمع الدولي إلى كل من عوامل التخفيف هذه، بما في ذلك الجهود الرامية إلى تعزيز اللجان الانتخابية الوطنية ومؤسسات حقوق الإنسان، وإلى تعزيز حماية حقوق الإنسان واحترام القانون الإنساني الدولي في عمليات إصلاح القطاع الأمني، وإلى تعزيز وسائط الإعلام المستقلة وغيرها من آليات مكافحة التحريض على التمييز والعداوة والعنف. وعلى صعيد المجتمع المحلي، ركزت جهود بناء القدرات على تعزيز دور الزعماء الدينيين وقادة المجتمع المحلي في إقامة الحوار والأخذ برأي أفراد المجتمع المحلي، ولا سيما النساء، في نظم الإنذار المبكر.

٣٢ - ولا يزال أمام الدول الأعضاء والمنظمات الدولية مجال واسع لتقييم وتعزيز قدراتها الحالية على تقديم المساعدة في إطار الركيزة الثانية. وقد عدلت بعض الدول الأعضاء بالفعل الدعم الذي تقدمه بحيث تركز فيه على المثبطات التي تكبح ارتكاب الجرائم الفظيعة، واستهداف تركات العنف أو التمييز المنهجي، وتقييم السُبل التي ربما تكون الجهود الماضية قد أثرت بها سلبا فعززت أنماط عدم المساواة الحالية، وتدريب المسؤولين على إعداد برامج من هذا القبيل وإدارتها. ولا بد من تعزيز هذه الخطوات وتوسيع نطاقها بما يكفل تصدي

(٢٠) تشمل ''المثبطات'' السبعة التي تكبح ارتكاب الجرائم الفظيعة وجود قطاع أمن محترف وخاضع للمساءلة؛ ومؤسسات نزيهة للإشراف على عمليات الانتقال السياسي؛ ومؤسسات قضائية مستقلة ومؤسسات مستقلة لحقوق الإنسان؛ والقدرة على تقييم المخاطر وتعبئة الاستجابة المبكرة؛ والقدرة المحلية على حل النزاعات؛ وقدرة وسائط الإعلام على التصدي للتحيز والخطاب المفعم بالكراهية؛ والقدرة على العدالة الانتقالية الفعالة والمشروعة (انظر A/68/947-S/2014/449، الفقرات من ٤٣ إلى ٥٨).

المساعدة الدولية لمخاطر وقوع الجرائم الفظيعة على وجه التحديد، وتقديم تلك المساعدة بطريقة مرنة تحترم تولي السلطات الوطنية زمام الأمور وتبني دعائم الالتزام المتبادل.

المساعدة في توفير الحماية

٣٣ - كثيرا ما تكون عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام بمثابة المورد الأمامي لمساعدة الدول التي تشهد توترات تمنعها من الاضطلاع بمسؤوليتها عن الحماية. وحاليا، هناك ١٠ بعثات، من أصل ١٦ بعثة من بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام، كلفها مجلس الأمن بدعم الدول المضيفة في حماية السكان المدنيين. وتواجه هذه العمليات بصورة متزايدة حالات تتسم باتساع انتشار العنف الممنهج، واستهداف جماعات بعينها بسبب الهوية، والاستخدام العشوائي للقوة. وتسارعت أيضا وتيرة نشر حفظة السلام في بيئات معقدة وعدائية ينعدم فيها السلام. وإنني أهيب ببعثات حفظ السلام أن تسترشد بالتقييمات التي تتسم بطابع استراتيجي واستشرافي أكبر للأخطار التي تهدد السكان والتي تُدمج منظور واستراتيجيات حماية الجهات الفاعلة المحلية، ولا سيما النساء والأطفال. وسيتطلب ذلك تعزيز القدرات الاستخباراتية للبعثات. ويجب تزويد هذه البعثات أيضا بالقدرات والموارد القابلة للنشر السريع، عسكرية كانت أم مدنية، واللازمة للاستجابة لتغير نطاق وطبيعة التهديدات التي تواجهها.

٣٤ - ومن شأن استراتيجيات حماية المدنيين التي تسترشد بها عمليات حفظ السلام أن تستفيد من اتباع نهج يركز بقدر أكبر على تحديد مخاطر وقوع الجرائم الفظيعة وتتبعها، في إطار تحليل متكامل للتهديدات، على النحو المبين في إطار تحليل الجرائم الفظيعة الذي وضعه مكتب منع الإبادة الجماعية والمسؤولية عن الحماية. ومن شأن تسجيل الخسائر في الأرواح والممتلكات تسجيلا أكثر انتظاما ومنهجية أن يدعم أيضا الجهود الرامية إلى رصد تطور أنماط العنف الذي يستهدف فئات معينة. ويجب أيضا إدراج الدروس المستفادة من التحديات العملية التي جوبهت في الأزمات الأخيرة التي شهدت ارتكاب جرائم فظيعة، في الدورات التدريبية ذات الصلة بحقوق الإنسان وحماية المدنيين التي تقدم إلى الأفراد العسكريين والمدنيين، ولا سيما شاغلو المناصب القيادية، قبل نشرهم. وما شهدته الآونة الأخيرة من إحياء لذكرى الإبادتين الجماعيتين اللتين وقعتا في رواندا وسريبرينيتشا، يذكرنا بأن فعالية عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام يقتضي أن تكون البعثات ملتزمة التزاما تاما بحماية المدنيين ومعدّة ومكلفة بضمان حمايتهم تماما. أما الدول الأعضاء، فيجب أن تعمل بجهد أكبر لضمان أن تكون أطراف النزاع على علم بالعواقب الوخيمة التي تترتب على ارتكاب جرائم دولية.

٣٥ - وأخيرا، فمن الأهمية بمكان أن نتذكر أن ارتكاب جرائم فظيعة يتطلب الحصول على الوسائل العسكرية والمالية والتقنية. وأرحب في هذا الصدد بالتزام مجلس الأمن، في القرارين ٢١١٧ (٢٠١٣) و ٢٢٢٠ (٢٠١٥)، بوقف تدفق الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة، ومساعدة الدول الأعضاء على إدارة مخزوناتها المتبقية إدارة آمنة وفعالة، ودعم عمليات نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، وفرض تدابير حظر توريد الأسلحة والجزاءات المحددة الهدف عند الاقتضاء. ويجب على الدول الأعضاء أن تواصل توسيع نطاق تعاونها لتقييد الحصول على الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة، وللعمل بلا هوادة على مكافحة التمويل غير المشروع وغيره من أشكال الاتجار غير المشروع، ولا سيما من خلال تعزيز التعاون الجمركي عبر الحدود والسعي إلى تنفيذ معاهدة تجارة الأسلحة تنفيذا كاملا وسريعا.

جيم - الركيزة الثالثة: الاستجابة في الوقت المناسب وبطريقة حاسمة

٣٦ - رغم أن نهج المنع هو النهج المفضل في تنفيذ المسؤولية عن الحماية، فإنه لا يتكلل دوما بالنجاح. وقد برهنت التجارب التي شهدتها العقود الماضية على أن الاستجابة في الوقت المناسب وبطريقة حاسمة تظل عاملا أساسيا لحماية السكان، وأن الاستجابة الجماعية يمكن أن تثبط عزيمة الجناة المحتملين على ارتكاب جرائم فظيعة. غير أن تلك التجارب كشفت أيضا عن ضعف في الإرادة السياسية وفي تلاحم المجتمع الدولي، الأمر الذي عرض للخطر تقديم استجابة متسقة وفي الوقت المناسب لحماية السكان.

٣٧ - وفي الفقرة ١٣٩ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥، شدد رؤساء الدول والحكومات على أن المجتمع الدولي توجد تحت تصرفه طائفة من الأدوات، العسكرية وغير العسكرية، للتصدي للخطر الوشيك بوقوع جرائم إبادة جماعية أو جرائم حرب أو تطهير عرقي أو جرائم ضد الإنسانية، أو لارتكاب تلك الجرائم. وعلى مدى العقد الماضي، استخدمت الدول الأعضاء، في مساعيها الرامية إلى منع تفاقم الجرائم الفظيعة أو التصدي له، مختلف التدابير غير العسكرية، بما فيها بعثات الوساطة، والرصد، والمراقبة، وبعثات تقصي الحقائق ولجان التحقيق، وجهود التوعية العامة التي يبذلها المسؤولون الدوليون. واستخدم المجتمع الدولي أيضا، متصرفا بموجب الفصل السابع من الميثاق، أدوات أقوى مثل الجزاءات التي ترمي إلى الثني عن استهداف المدنيين، وإنشاء بعثات حفظ السلام، والإذن باتخاذ إجراءات عسكرية لغرض صريح هو حماية المدنيين.

٣٨ - ورغم كثرة هذه الخيارات، فإن التصور العام للركيزة الثالثة المتعلقة بالمسؤولية عن الحماية ما زال ينحصر في استخدام القوة. وهذا تصور لا بد من تغييره. أولا، إن الخيار ليس بين التقاعس عن العمل واستخدام القوة. فقد أحدثت الأدوات غير العسكرية تغيرا ملموسا

في سبل الاستجابة لارتكاب الجرائم الفظيعة ومنع تفاقمها. ثانيا، حتى في الحالات المستعصية التي تتسم باستمرار العنف، سعت الجهات الفاعلة الدولية إلى الوفاء بمسؤوليتها عن الحماية من خلال الوسائل السياسية والدبلوماسية والإنسانية. وربما لم تفلح هذه الجهود أحيانا في تهيئة بيئة توفر الحماية على المدى الطويل، ولكنها نجحت في إنقاذ الأرواح. وأخيرا، قد لا يكون استخدام القوة ممكنا في بعض الحالات لأغراض توفير الحماية لأن استخدامها ربما يؤذي أكثر مما ينفع.

٣٩ - واستشرافا للعِقد المقبل، فإنني ما زلت أفضل اتباع نهج مبكر ومرن يركز على الوسائل غير القسرية في الوفاء بالمسؤوليات التي تمليها الركيزة الثالثة، ولكنه يأخذ في الاعتبار من البداية جميع الآليات المتاحة بموجب الميثاق. وهناك خمسة شروط أساسية لنجاح هذا النهج.

٤٠ - أولا، أن تحسين اختيار المجتمع الدولي للأدوات التي يستخدمها يتطلب توفير معارف دقيقة وفي الوقت المناسب عن الظروف السائدة الميدان وإصدار حكم مستنير بشأن العواقب التي تترتب على استخدام مختلف التدابير. والدول الأعضاء ملزمة بالسعي إلى الحصول على أفضل معلومات وأكثرها حيادا عن الفئات الضعيفة من السكان، ونوايا مرتكبي الجرائم الفظيعة المحتملين، والديناميات السياسية وغيرها من الديناميات التي قد تؤدي إلى ارتكاب جرائم فظيعة. وتقع على عاتقها أيضا مسؤولية القيام، قدر الإمكان، باستباق أي آثار ضارة تترتب على ما تقدمه من استجابات في مجال السياسة العامة، وأن تخفف من حدة هذه العواقب المحتملة في خططها الرامية إلى اتخاذ إجراء جماعي. ولا بد من أن تولي الهيئات الدولية والإقليمية ذات الصلة، بما فيها مجلس الأمن، الاعتبار الكامل لهذه العوامل عند اتخاذه قراراتها.

٤١ - ثانيا، يتعين على الحكومات والجهات الفاعلة الأخرى التوصل إلى فهم أفضل للظروف التي يغلب أن تكون فيها الأدوات ذات فعالية. فالجزاءات، على سبيل المثال، تؤثر على أفضل وجه عندما تقترن باستراتيجية أوسع نطاقا لإدارة النزاعات، وتكون واضحة الأهداف، وتستوفي المعايير الدولية لحقوق الإنسان، ويمكن تكييفها لكي تحدد بوضوح نوع السلوك أو الأفعال التي تسعى إلى تعديلها. وأما الوساطة فتنجح على الأرجح في ظل وجود عملية وحيدة تحظى بالدعم الكامل من المجتمع الدولي، كما يرجح لاتفاق سلام أن يظل قائما عندما يرافقه التزام سياسي من أطراف النزاع، ويلقى قبولا من السكان، ويعالج الأسباب الجذرية للنزاع، ويمكن أن يصمد أمام الضغوط التي تواجه تطبيقه.

٤٢ - ثالثا، يتعين الاسترشاد عند استخدام التدابير المتخذة في إطار الدعامة الثالثة بمزيد من الاستراتيجيات الشاملة التي تهدف مباشرة إلى وقف ارتكاب الجرائم الفظيعة. وقد اعتمدت الجهات الفاعلة في كثير من الأحيان، أداة واحدة دون النظر تماماً في كيفية ارتباطها بالآليات الأخرى. ويوضح مثال الانتخابات الرئاسية لعام ٢٠١٠ في غينيا كيف يمكن للدول الأعضاء وغيرها من الجهات الفاعلة الإقليمية والدولية أن تنسق مجموعة من التدابير بهدف الحيلولة دون تصاعد الجرائم الفظيعة، بما في ذلك الدبلوماسية الوقائية الرفيعة المستوى، وحظر توريد الأسلحة، وحظر سفر الشخصيات الهامة، وإمكانية المقاضاة أمام المحكمة الجنائية الدولية. وتسلط تلك الحالة الضوء أيضا على ضرورة وجود مشاركة دولية متسقة تجسد الأدوار التي تقوم بها الجهات الفاعلة الدولية والإقليمية والثنائية كل على حدة.

٤٣ - رابعا، إذا لم يجد مجلس الأمن بدّاً من استخدام الوسائل العسكرية، فيجب أن تكون ولاياته واضحة في أهدافها، ومدتها المتوقعة، وإجراءاتها اللازمة لاستعراض التقدم المحرز. ويجب أيضا أن يكون العمل العسكري الجماعي محكما ومتناسبا، ومقترنا بقواعد مشاركة تكون على حد سواء متسقة مع هدف العملية المتمثل في توفير الحماية ومتوافقة تماما مع القانون الدولي. كما يجب النظر في أقرب وقت ممكن في الدعم المطلوب من أجل بناء السلام بعد انتهاء الأزمة. وستسهم جميع هذه الجهود المبذولة بتحسين عملية صنع القرار ورصد التنفيذ واستيفاء معايير حماية المدنيين في تحقيق الهدف المتمثل في توفير الحماية المسؤولة[٢١].

٤٤ - وأخيرا، وفيما دعت الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ مجلس الأمن إلى التصدي للجرائم الفظيعة حسب كل حالة، فلا تزال استجابة المجلس غير المتناسبة مع الحالات التي تشمل الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية تؤثر على وضع المسؤولية عن الحماية. فقد فشل مجلس الأمن في أحيان كثيرة في الارتقاء إلى مستوى مسؤوليته العالمية، الأمر الذي أتاح للمصالح الاستراتيجية الضيقة عرقلة التوصل إلى توافق في الآراء والحيلولة دون حدوث استجابة جماعية قوية. وبالمثل، يجب على قادة البلدان المجاورة والمنظمات الإقليمية أن يدعموا بوضوح الرسائل التي يوجهها مجلس الأمن والتدابير التي يتخذها لكي يتسنى للمجتمع الدولي التحدث بصوت واحد.

(٢١) انظر الرسالة المؤرخة ٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١ الموجهة إلى الأمين العام من الممثل الدائم للبرازيل لدى الأمم المتحدة (A/66/551-S/2011/701).

رابعا – التحديات الجديدة التي تواجهها الحماية

٤٥ – تُرتكب الجرائم الفظيعة الآن، في سياق ديناميات التراع الجديدة، في مجموعة من الحالات أوسع نطاقا ومن جانب جناة على اختلاف مشاربهم. وفي بعض الظروف، يكافح المجتمع الدولي أيضا لمعالجة آثار انحسار سيطرة الدولة على إقليمها. ومن المرجح، في هذا السياق الأعم، أن يكتسي اثنان من التحديات أهمية خاصة أولهما هو التصدي للجماعات المسلحة غير التابعة للدول التي تشارك في ارتكاب الجرائم الفظيعة، وثانيهما هو التكيف مع آثار التكنولوجيات الجديدة.

الجماعات المسلحة غير التابعة للدول

٤٦ – تمثل الأفعال التي ترتكبها الجماعات المسلحة غير التابعة للدول، مثل تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام وحركة بوكو حرام وحركة الشباب، من حيث نطاقها ووحشيتها وأثرها على الصعيد العالمي تهديدا جديدا قويا للقواعد الدولية الراسخة. ورغم أن ارتكاب الجرائم الفظيعة على يد الجماعات المسلحة غير التابعة للدول ليس بالظاهرة الجديدة، إلا أن بعض هذه الجماعات كان سبّاقا في اللجوء إلى ذلك الأسلوب السافر الذي يبدو أنه انتهجه لارتكاب جرائم الإبادة الجماعية، وجرائم الحرب، والتطهير العرقي والجرائم ضد الإنسانية كاستراتيجية لتحقيق أهدافه. وسوف تتطلب مواجهة التحديات التي تطرحها تلك الجماعات من المجتمع الدولي القيام بتعديل الطرق التي يتوقع فيها ارتكاب جرائم فظيعة ويمنعها ويرد عليها.

٤٧ – فأولا، سوف يتعين تحديث آليات الإنذار المبكر لتعكس مختلف أهداف تلك الجماعات وإيديولوجياتها والأساليب التي تتبعها والظروف التي يرجح أن ترتكب فيها جرائم فظيعة.

٤٨ – وثانيا، بالنظر إلى أن التطرف والإرهاب العنيفين يحدثان في سياقات تكون فيها مخاطر ارتكاب جرائم فظيعة قائمة أيضا، فيكون المجال مفتوحا لتعزيز التعاون على منع ارتكاب الجرائم الفظيعة من الأساس. وتكتسي جوانب استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب أهمية للمنع المبكر، بما في ذلك التركيز على الاستثمار المستدام في الحوكمة الشاملة والخاضعة للمساءلة والمتسمة بالفعالية، وكذلك بذل مزيد من الجهود بغية تعزيز الحوار والتفاهم بين الحضارات والثقافات والشعوب والأديان. وستعالج خطة عملي المقبلة بشأن منع التطرف العنيف أيضا الكثير من تلك العوامل والاستراتيجيات.

٤٩ - وثالثا، قد تكون الخيارات المبينة في الدعامة الثالثة من المسؤولية عن الحماية أقل فعالية أيضا عندما تطبق على الجماعات المسلحة غير التابعة للدول؛ فالأدوات من قبيل الحملات العامة، وبعثات تقصي الحقائق، وبعثات الرصد، والجزاءات المحددة الهدف، يمكن أن تكون محدودة في تأثيرها على الجهات الفاعلة التي لا تهتم بالشرعية الدولية. وفي الوقت نفسه، يجب أن يكون الميل إلى التعجيل في اللجوء إلى القوة متناسبا مع إلحاحية الحالة المحددة ومع الأدوات غير القسرية من حيث أثرها وفعاليتها المحتملين. وينبغي دمج التدابير القسرية في استراتيجيات سياسية شاملة تمهد الطريق نحو إعادة بناء المجتمع، والاعتراف بالمظالم المشروعة، وبناء التماسك الاجتماعي، وتشجيع الحوار، والتخفيف من حدة التوترات الطائفية. ويجب أيضا بذل كل جهد لضمان أن يتحاشى أي رد عسكري على الجماعات المسلحة غير التابعة للدول اللجوء إلى أساليب عشوائية تعرّض السكان للوقوع ضحايا لجرائم حرب محتملة.

٥٠ - وأخيرا، يتعين أيضا على صانعي السياسات معالجة المسائل المرتبطة بجعل المسؤولية عن الحماية أقرب إلى الخطط التي تصب في السياق ذاته مثل خطط منع التطرف العنيف أو مكافحة الإرهاب. وفي حين يمكن أن يضيف التنسيق بين تلك الخطط مزيدا من الزخم على الجهود المبذولة لمنع ارتكاب جرائم فظيعة والرد عليها، فإن للمسؤولية عن الحماية القانونية هدفها وأساسها القانوني وإطارها السياساتي الخاصة بها والتي يصعب أن تتوافق دائما مع الضرورات الأمنية. ويتعين بالتالي على الدول الأعضاء وغيرها من الجهات الفاعلة ضمان أن تكون نهجها الرامية إلى التصدي للجناة غير التابعين للدول قائمة بشكل كامل ومتسق على احترام القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي.

التكنولوجيات الجديدة

٥١ - يتيح الوصول إلى تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الربط فيما بين السكان الذين كانت تتباعد بينهم المسافات فيما مضى والتوعية بالجرائم الفظيعة وإبراز محنة الفئات الضعيفة من السكان بدرجة غير مسبوقة. ويمكّن هذا السياق التكنولوجي، بإيجابياته وسلبياته، أشكالا جديدة من العمل السياسي.

٥٢ - وأصبحت التحديات الناشئة عن الوصول إلى تكنولوجيا المعلومات والاتصالات واضحة بجلاء للعيان من خلال استخدام جماعات مثل تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام شبكة الإنترنت ووسائل التواصل الاجتماعي لنشر الإيديولوجية المتطرفة العنيفة، والتواصل، والتنسيق، والتخطيط لارتكاب جرائم فظيعة. وتعمل هذه التكنولوجيات بشكل كبير على توسيع نطاق الخطابات الموجهة من الجماعات المسلحة غير التابعة للدول والتي

لولا ذلك لظلت تقتصر على مجتمعات محلية محددة جغرافيا. وهذا ما أدى بدوره إلى تشجيع المقاتلين الأجانب على المشاركة في النزاعات الدائرة في الجمهورية العربية السورية والعراق وحفز التطرف في دول أعضاء أخرى.

٥٣ - والتكنولوجيات التي قد تيسر ارتكاب جرائم فظيعة تتيح أيضا فرصا جديدة لمنع ارتكابها. ويمكن أن تُستكمل نماذج الإنذار المبكر التقليدية بأساليب تعتمد على وسائل التواصل الاجتماعي ومصادر المعلومات الإلكترونية لتحديد الأخطار الناشئة في مرحلة مبكرة. ويمكن أن تُستخدم شبكات الهواتف المحمولة لتحديد بوادر النزاعات المحلية والاستجابة لها أو لتوفير شريان حيوي يصل بين المجتمعات المحلية المعزولة المعرضة للخطر والقوات الوطنية والدولية التي تسعى إلى توفير الحماية. ويمكن للجهود الرامية إلى مكافحة التطرف العنيف باستخدام خطاب مضاد يركز على تعزيز التسامح والحوار أن تدعم وسائل التواصل الاجتماعي في توسيع نطاقها وزيادة تأثيرها. وقد وضع المكتب المعني بمنع الإبادة الجماعية والمسؤولية عن الحماية خيارات في مجال السياسات العامة لمنع التحريض على ارتكاب الجرائم الفظيعة تركز بوجه خاص على دور وسائط الإعلام التقليدية ووسائط الإعلام الحديثة[٢٢]. وعلى نحو ما تبيّنه تلك الخيارات، فإن التحدي المقبل يكمن في تعظيم الاستفادة من إمكانيات التكنولوجيات الجديدة في منع ارتكاب الجرائم الفظيعة، مع الإبقاء أيضا على حرية التعبير والرأي الضرورية للحفاظ على شمولية المجتمعات وانفتاحها.

خامسا - أولويات العقد المقبل

٥٤ - يتطلب تنفيذ المسؤولية عن الحماية اتخاذ إجراءات سريعة ومبكرة وتكون حازمة ومنسقة على الصعد العالمي والإقليمي والوطني. ورغم أن هناك مجالا للتعجيل بإحراز تقدم في مجالات كثيرة، فمن المرجح أن تُحدِث ست أولويات أكبر فارق في النهوض بهذا المبدأ طوال العقد المقبل.

إظهار الالتزام السياسي

٥٥ - لن يكون الحكم على الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية والدول الأعضاء بناء على التزاماتها الكلامية، بل على ما تقدمه من حماية فعلية إلى المجتمعات المحلية المعرضة للخطر. ويتطلب التصدي للتحديات المبينة في هذا التقرير تكييف الأدوات والآليات القائمة، ووضع

(٢٢) لخيارات في مجال السياسة العامة متاحة على الرابط التالي:
www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/Prevention%20of%20incitement.Policy%20options.Nov2013.pdf.

مبادرات سياساتية مخصصة، وإعادة تخصيص الموارد، ويتطلب أيضا، في بعض الحالات، إجراء تغييرات مؤسسية جريئة. كما أنه يقتضي الارتقاء بحماية السكان فوق مستوى أهم المصالح السياسية والاستراتيجية. وستتطلّب جميع هذه الخطوات التزاما وقيادة متجددين وحازمين على الصعيد السياسي.

٥٦ - وقد حسّنت الأمم المتحدة بالفعل قدرها على منع ارتكاب الجرائم الفظيعة والرد عليها، ولا سيما من خلال إنشاء المكتب المعني بمنع الإبادة الجماعية والمسؤولية عن الحماية. وتسعى أيضا مبادرة الحقوق أولاً المعنية بحقوق الإنسان إلى دمج التزام يقضي بحماية السكان من الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي في ثقافة العمل للأمم المتحدة.

٥٧ - واتخذ بعض الدول الأعضاء والمنظمات الإقليمية خطوات مماثلة. فيما يدرس غيرُها سبلاً بديلة لإضفاء الطابع المؤسسي على التزام يقضي بمنع ارتكاب الجرائم الفظيعة والرد عليها. وأُشجع على وجه الخصوص الدول الأعضاء على السعي إلى منع ارتكاب الجرائم الفظيعة والرد عليها باعتباره أولوية وطنية واضحة ووضع خطط وطنية واقعية للتنفيذ. وفضلا عن العمل على الصعيد الوطني، فإن وضع المسؤولية عن الحماية على جدول الأعمال الرسمي للجمعية العامة يمكن أن يتيح النظر بتعمق في جميع جوانب هذا المبدأ.

الاستثمار في منع ارتكاب الجرائم الفظيعة

٥٨ - هناك حاجة عاجلة إلى استثمارات إضافية في منع ارتكاب الجرائم الفظيعة على الصعد الوطني والإقليمي والعالمي للتغلب على التحديات الثلاثة المستمرة.

٥٩ - أولا، رغم التحسينات المدخلة على منهجيات الإنذار المبكر، فإن هذه الآليات تظل في كثير من الأحيان مفصولة عن الإجراءات المبكرة. ويتعين على الدول الأعضاء، إلى جانب المنظمات الإقليمية والدولية، ضمان أن تحدد العمليات القائمة للإنذار المبكر، وتحليل النزاعات، وإدارة الأزمات، بوضوح مخاطر الجرائم الفظيعة، وتبلغ في الوقت المناسب كبار صانعي السياسات بالخيارات الملموسة في مجال السياسة العامة، وأن تُدعم بالآليات والموارد الكافية لضمان اتخاذ إجراءات فورية. ولا تتطلب هذه الخطوات إصلاحا مؤسسيا فقط بل أيضا تغييرات في سلوك الأفراد العاملين في تلك المؤسسات.

٦٠ - وثانيا، يجب أن يكون المنع القاعدة لا الاستثناء. ولا يمكن تحقيق ذلك إلا إذا أصبحت المناقشة المفتوحة للحالات المثيرة للقلق أكثر انتظاما وعنصرا مقبولا من عناصر التعاون الدولي. ويمكن لمجلس الأمن والجمعية العامة ومجلس حقوق الإنسان ولجنة بناء السلام

جميعاً أن تعزز إسهامها في منع ارتكاب الجرائم الفظيعة بإبداء مزيد من الاستعداد للنظر في بوادر الخطر المبكرة والاستجابة لها. ويجب أيضا أن يُدمَج المنع في أعمال المؤسسات الأخرى العاملة على الصعد الوطني والإقليمي والعالمي. وسيتعين على هذه المجموعة الأوسع التي تضم الجهات الفاعلة التغلب على الاتجاه السائد المتمثل في فصل المسؤولية عن الحماية عن الأنشطة ذات الصلة المتعلقة بمنع نشوب الصراعات، وبناء السلام، وحماية المدنيين، وحماية النساء والفتيات وتمكينهن، والعدالة الجنائية الدولية.

٦١ - ثالثا، ضرورة بذل المزيد من الجهود لفهم أي أدوات منع الفظائع تحقق أفضل النتائج وفي أي تسلسل. وبحلول نهاية عام ٢٠١٦، سيقوم مستشاراي الخاصان المعنيان بمنع الإبادة الجماعية وبالمسؤولية عن الحماية بتحليل القضايا ذات الصلة من أجل التوصل إلى إجراء تقييم منهجي لتدابير منع الجرائم الفظيعة حتى تاريخه، وذلك بهدف استخلاص توجيهات في مجال السياسات للممارسين. وأشجع الدول الأعضاء على المشاركة بتقديم تحليلاتها للدروس المستفادة من أجل تحديد الكيفية التي يمكنها بها تحسين تشجيع الدول ومساعدتها على الوفاء بمسؤولياتها في مجال توفير الحماية.

كفالة تقديم استجابة أشد إبكارا وحسما

٦٢ - يبدأ طريق تقديم استجابة أشد إبكارا وحسما بإدراك نطاق الأدوات المتاحة في إطار الركيزة الثالثة، والاستثمار في السبل الكفيلة بزيادة فعاليتها، وفهم الكيفية التي يمكن بها الجمع بينها أفضلَ جمع. وفي حين يمكن لمختلف الجهات الفاعلة استخدام هذه الآليات، فإن مسؤولية خاصة تقع على مجلس الأمن. وتصعّب زيادة قبول المسؤولية عن توفير الحماية الآن على مجلس الأمن تبرير تقاعسه في مواجهة أعمال الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية. وعندما يكون أعضاء مجلس الأمن متحدين، يمكنهم حينها تحسين الظروف التي يكتنفها انعدام الأمن، وإرسال إشارة عن عزم المجتمع الدولي. ولكن عندما تعجز الدول الأعضاء عن إيجاد هدف مشترك، كما حدث معها كثيرا فيما يتعلق بالجمهورية العربية السورية، فإن الآثار يمكن أن تكون مدمرة، بما في ذلك الآثار على سمعة ومكانة مجلس الأمن نفسه.

٦٣ - وحتى في الحالات البالغة التعقيد، التي تنطوي على ديناميات سياسية تُباعد فيما بين الجهات الفاعلة، فإن مجلس الأمن يتحمل المسؤولية عن ابتكار استجابة جماعية وفعالة. ولذلك، فإني أشجع الأعضاء الدائمين على ممارسة ضبط النفس في استخدامهم لحق النقض في الحالات التي تشمل ارتكاب جرائم فظيعة، وأعرب عن ترحيبي بأي جهد يرمي إلى تعزيز قدرة المجلس على الاضطلاع بمسؤولياته. وإذا استخدمت الدول حق النقض في هذه

الحالات، فعليها أن توضح علنا ما هي الاستراتيجية البديلة التي تقترحها لحماية السكان المعرضين للخطر. وينبغي لجميع أعضاء مجلس الأمن مواصلة بذل المزيد من الجهود الرامية إلى التوافق على مسار فعال للعمل.

٦٤ - وبوضع الأدوات القسرية للمسؤولية عن توفير الحماية في أيدي مجلس الأمن، تكون الدول الأعضاء قد أكدت من جديد أهمية عملية اتخاذ قرارات جماعية بشأن استخدام تلك الأدوات. وتشير التجربة اللاحقة إلى أن المداولات ينبغي أيضا أن تكون أكثر شمولا. وتتطلب تعبئة الجهود الرامية إلى توفير الحماية الفعالة من الجرائم الفظيعة التعاونَ والمساهمات من طائفة أوسع من الجهات الفاعلة، بما فيها البلدان المساهمة بقوات، والسلطات المالية الرئيسية، والمحاورون المحليون والإقليميون الرئيسيون. ومن الأولويات الإضافية للمسؤولية عن توفير الحماية في العقد القادم النظرُ في كيفية الإبلاغ والاستعراض المتعلقين ببعثات الحماية التي أذن بها مجلس الأمن، والتي تنفذها أطراف ثالثة، وبالتالي معالجة الشواغل المعرب عنها بعد التدخل في ليبيا الذي تم عام ٢٠١١.

منع تكرار الجرائم الفظيعة

٦٥ - لم يُوْلِ تطوير مفهوم المسؤولية عن توفير الحماية سوى اهتمام محدود نسبيا لمبدأ منع تكرار الجرائم الفظيعة. وسيتطلب وقف تكرار دورات العنف مزيدا من الاهتمام في السنوات المقبلة، ولا سيما فيما يتعلق بتحسين إدماج تنفيذ مبدأ المسؤولية عن توفير الحماية في جهود بناء السلام الحالية الأزمة. فكما توضح الأزمة في جمهورية أفريقيا الوسطى بيانياً، فإن فشل عمليات بناء السلام يمكن أن يهيئ لإيجاد ظروف مفضية إلى ارتكاب جرائم فظيعة، نتيجةً لعوامل منها اندلاع العنف القبلي فيما بين جماعات سبق لها أن تعايشت تعايشا سلميا.

٦٦ - ويتطلب منع تكرار الجرائم الفظيعة ليس الالتزام الطويل الأجل ببناء السلام فحسب، ولكن أيضا الإدراك بأن المجتمعات الخارجة من هذه الأشكال المروّعة من العنف قد تواجه تحديات خاصة. وفي سياق تقديم مساعدة أوسع للحوكمة المشروعة، فمن الضروري تكييف أولويات بناء السلام واستراتيجياته وبرامجه للتصدي لمخاطر الجرائم الفظيعة ذات الصلة، ولا سيما عن طريق التشديد على دعم المصالحة والمساءلة. ويجب أن تقترن الإجراءات الرسمية للعدالة الانتقالية بجهود ملموسة للتصدي للانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان وللقانون الدولي الإنساني، وأن تستند إلى عمليات حوار سياسي شاملة. وتقوم المحكمة الجنائية الدولية بدور هام للغاية، سواء بمساءلة مرتكبي الجرائم الفظيعة أو من خلال الدعم الذي تقدمه إلى الآليات الوطنية بموجب مبدأ التكامل الإيجابي.

٦٧ - وأخيرا، فمن المهم التذكر أن المسؤولية عن توفير الحماية هي التزام دائم. وكما تبين الحالة الراهنة في ليبيا، فإن إبداء استجابة أشد إبكارا وحسما للجرائم الفظيعة يمكن أن يساعد في مواجهة التهديدات المباشرة، ولكن يجب أيضا أن يعقبه مساعدة دولية مطردة. ويتطلب تنفيذ المسؤولية عن الحماية مجموعة إجراءات، بدءا من الوقاية، ومرورا بتقديم استجابة أشد إبكارا وحسما، ووصولا إلى معالجة مخاطر احتمالات تكرار تلك الجرائم. ويجب على المجتمع الدولي أن يكون أكثر التزاما بالمشاركة في جميع المراحل وأكثر استعدادا لها.

تعزيز العمل الإقليمي

٦٨ - تمثّل المسؤولية عن توفير الحماية التزاما عالميا بحاجة إلى تبنيه والنهوض به في جميع أنحاء العالم، وليس فقط في مداولات الهيئات الحكومية الأعضاء في الأمم المتحدة. وتضطلع المنظمات الإقليمية بدور حيوي في تنفيذ إطار الركائز الثلاث، لأنها غالبا ما تكون الأكثر تأثرا بصورة مباشرة بالآثار السلبية العابرة للحدود الوطنية للجرائم الفظيعة، والأكثر قدرة على تقديم المساعدة الفعالة إلى الدول التي تكافح من أجل حماية سكانها، والأقدر على فهم الكيفية التي يمكن بها إدماج المسؤولية عن توفير الحماية في السياق المحلي. ولدى كل منطقة، بدرجات متفاوتة، مؤسسات وآليات التي يمكن الاستعانة بها في تعزيز منع الجرائم الفظيعة والتصدي لها. ومن خلال الجهود الرامية إلى تعزيز هذه الهياكل، وإذكاء وعي خاص بالديناميات والمخاطر المرتبطة بالجرائم الفظيعة، فإن المنظمات الإقليمية - في شراكة مع الأمم المتحدة وسائر الجهات الفاعلة الدولية - يمكن أن تكتسب المزيد من الأهمية في حماية السكان من الجرائم الفظيعة.

تعزيز شبكات الأقران

٦٩ - من أهم مواطن القوة في نتائج مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ التعهدُ الذي قطعته الدول الأعضاء على نفسها بتبادل الدعم في الوفاء بمسؤولياتها عن توفير الحماية. وقد غدت شبكات جهات التنسيق آليةً قوية لتبادل الخبرات والدروس المستفادة التاريخية أو المعاصرة. وبناء على ذلك، ينبغي دعم جهات التنسيق باستراتيجيات وطنية محددة تشمل أربعة عناصر رئيسية، وهي: إجراء تقييم لمخاطر الجرائم الفظيعة ومصادر المنعة الوطنية، يمكن أن يعتمد على الإطار التحليلي للجرائم الفظيعة؛ وتحديدٌ لأولويات الإجراءات المحلية والدولية استنادا إلى الزواجر المثبطة لارتكاب الجرائم الفظيعة؛ ومزيد من التدريب المكثف للموظفين المعنيين؛ وتعبئة الموارد والدعم السياسي، بما في ذلك، القيام حيثما أمكن، بحشد الموارد وتعبئة الدعم

من الهيئات التشريعية. وأخيرا، ينبغي لجهات التنسيق أن تتعاون تعاونا أوثق مع الشركاء من المجتمع المدني ووسائط الإعلام من أجل تمكين السكان من إخضاع المسؤولين الحكوميين للمساءلة.

سادساً – استنتاج

٧٠ – ونحن نستذكر الذكرى السنوية العاشرة لمؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥، لا يسعنا إلاّ أن نقدر التقدم المعياري المتمثل في مبدأ المسؤولية عن الحماية. فقد حقق المبدأ نقلةً في التوقعات المتعلقة بحماية السكان من الجرائم الفظيعة في فترة قصيرة جدا.

٧١ – ولكنّ هذا لا يعني، للأسف، أن هدفه الملحّ – المتمثل في تشجيع الوقاية الفعالة من الجرائم الفظيعة وكفالة تقديم استجابة أشد إبكارا وحسما – قد تحقق دائما خلال السنوات العشر الماضية. فلا تزال الجهود الجزئية أو غير الكافية التي تبذلها الدول الأعضاء والمنظمات الدولية والمنظمات الإقليمية وغيرها من الجهات الفاعلة، تؤثر على مكانة ومسار مبدأ المسؤولية عن الحماية. كما أن تلك الجهات الفاعلة لا تتفق دائما فيما بينها على الوسيلة التي ينبغي اتباعها للتنفيذ في حالة معينة. وبالنظر إلى حجم التحدي، فينبغي ألا يُفاجأ أحد أنه، بعد عقد واحد فقط، لم تُحرز المسؤولية عن الحماية تقدما سلسا. ولكن، كما لاحظتُ في عام ٢٠١١ في أعقاب بعثتي حماية المدنيين في كوت ديفوار وليبيا، فإنني ”أفضّل، إلى حدّ بعيد، آلام مخاض فكرة آن أوانها على مناقشات عقيمة عن مبادئ لا توضع موضع التطبيق. فقد العالم شهد الكثير من هذه الأخيرة ولم يشهد إلا النزر اليسير جدا من تلك الأولى“[(٢٣)].

٧٢ – ويتعين تحقيق التوقعات العالية التي حددها مبدأ المسؤولية عن توفير الحماية. وسأعمل على تلك الحتمية بطرق رئيسية أربع. أولا، سأواصل ممارسة مساعيَّ الحميدة، بوسائل منها السلطة الممنوحة لي بموجب المادة ٩٩، لكي ألفت انتباه أعضاء مجلس الأمن والمجتمع الدولي عامةً إلى الحالات التي تنطوي على ارتكاب جرائم فظيعة أو على خطر وشيك بوقوع جرائم فظيعة. ثانيا، سأشارك في الدبلوماسية الوقائية، بما في ذلك من خلال مبعوثي الخاصين وممثلي الخاصين، لتشجيع الجهات الفاعلة على الوفاء بمسؤولياتها عن توفير الحماية للسكان من الجرائم الفظيعة وتحذيرها من عواقب عدم القيام بذلك. ثالثا، سأواصل استخدام وتعزيز الآليات القائمة من أجل التعاون بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية –

---

(٢٣) United Nations, press release, 23 September 2011; available from www.un.org/press/en/2011/ sgsm13838.doc.htm.

بما في ذلك الشراكة الاستراتيجية بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي – من أجل إقامة شراكة أكثر فعالية لتوفير الحماية استنادا إلى فهم واضح للمسؤوليات المتبادلة والمزايا النسبية. رابعا، سأواصل الإشراف، على سبيل الأولوية، على تنفيذ ''خطة عمل حقوق الإنسان أولاً''، التي تركز على تحسين قدرة الأمم المتحدة على الاستجابة المبكرة والفعالة للعلامات المنذرة بوقوع انتهاكات جسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان وللقانون الدولي الإنساني، وتحسين تعبئة الدعم السياسي المقدم من الدول الأعضاء للإجراءات الوقائية. وسأقوم أيضا بإعداد توصيات أكثر تحديدا بشأن كيفية إدماج مبدأ المسؤولية عن توفير الحماية في جميع مكونات منظومة الأمم المتحدة.

٧٣ – ويجب أيضا على أعضاء المجتمع الدولي الآخرين تبني الدعوة إلى العمل الواردة في هذا التقرير. وعلى وجه الخصوص، أدعو مجلس الأمن إلى المبادرة لمعالجة الحالات المثيرة للقلق قبل أن تتصاعد متحولة إلى نزاعات مستعصية، وإلى توفير دعم سياسي قوي للمساعي الحميدة التي تبذلها الأمم المتحدة وللدبلوماسية الوقائية والوساطة اللتين تنتهجهما، وإلى استخدام كافة أنواع التدابير المتاحة له على نحو أفضل من حيث التوقيت وأكثر حسما، وإلى ضمان محاسبة مرتكبي الجرائم الفظيعة على ما اقترفت أيديهم. وأشجع أيضا مجلس حقوق الإنسان ولجنة بناء السلام على القيام، بشكل منهجي أكثر، بتحديد ومعالجة عوامل الخطر التي قد تؤدي إلى وقوع جرائم فظيعة، مع إيلاء اهتمام خاص للدعم المستمر والموجّه الذي تحتاج إليه المجتمعات في أعقاب الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية.

٧٤ – وللنهوض بالمسؤولية عن توفير الحماية في الممارسة العملية، ينبغي للدول الأعضاء ما يلي:

- إعلان مبدأ منع وقوع الجرائم الفظيعة والتصدي لها أولويةً وطنية، وإجراء تقييم وطني للمخاطر، وصياغة استراتيجية حكومية شاملة وعملية للسياسات المحلية والدولية، على السواء؛
- توسيع نطاق شبكات جهات التنسيق الدولية والإقليمية وتمكين تلك الجهات بتزويدها بمنحها السلطة المؤسسية والموارد اللازمة لدفع عجلة التغيير في مجال السياسات؛
- تعزيز منع وقوع الجرائم الفظيعة عن طريق توسيع نطاق التمويل الملائم والمرن للدبلوماسية الوقائية، وتحديث نظم الإنذار المبكر لمعالجة مخاطر وقوع الجرائم الفظيعة، وتحسين الربط مع آليات العمل المبكر، وتنظيم مناقشة عوامل الخطر المتعلقة

بوقوع الجرائم الفظيعة في عمليات استعراض الأقران، وإجراء استعراض للدروس المستفادة حتى تاريخه؛

- إدراج النظر بانتظام في موضوع منع وقوع الجرائم الفظيعة والتصدي لها في مداولات وأنشطة المؤسسات الإقليمية ذات الصلة، وتوسيع نطاق تبادل أفضل الممارسات والدروس المستفادة، سواء داخل المناطق أو فيما بينها؛
- تزويد عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام بالكوادر العسكرية والمدنية اللازمة للاستجابة بسرعة وبمرونة للحالات التي تنطوي على مخاطر وقوع جرائم فظيعة، وتطوير التدريب والتوجيهات ذات الصلة بتنفيذ مبدأ المسؤولية عن توفير الحماية؛
- منع تكرار وقوع الجرائم الفظيعة من خلال تكييف بناء السلام في المرحلة التالية لانتهاء النزاع ليتواءم مع التصدي لمخاطر وقوع الجرائم الفظيعة، بطرق منها دعم العدالة الانتقالية، والمصالحة، والقدرات المخصصة للإنذار المبكر، وحل النزاعات؛
- توسيع الجهود الرامية إلى منع التطرف العنيف ومكافحة التحريض على التمييز والعداوة والعنف من خلال الجماعات المسلحة من غير الدول، بوسائل منها التعاون مع الزعماء الدينيين والمحليين، والاستفادة من التكنولوجيات الجديدة.

٧٥ - ونحن لا نقف موقف المتفرج العاجز من الجرائم الفظيعة، حتى في الحالات التي تبدو فيها تلك الجرائم كبيرة جدا أو مستعصية. وتقع على الدول الأعضاء التزامات قانونية راسخة بتوفير الحماية لسكانها. كما أن لديها القدرة والإبداع، إذا ما تصرفت جماعيا، للمساعدة في حماية السكان من أعمال أدانها المجتمع الدولي ككل باعتبارها جرائم فظيعة. ويجب ألا نتنصل من هذه المسؤولية، أو أن نتصرف كما لو أن ليس في مقدورنا النهوض بها. وما دام لا يوجد أي دولة من الدول محصنة من مخاطر وقوع الجرائم الفظيعة، فلا دولةَ في حِل من مسؤوليتها المشتركة عن توفير الحماية.
